



# Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité

Julien Batac, David Carassus

## ► To cite this version:

Julien Batac, David Carassus. Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité. Comptabilité et Connaissances, May 2005, inconnue, France. pp.CD-Rom. halshs-00581121

**HAL Id: halshs-00581121**

**<https://shs.hal.science/halshs-00581121>**

Submitted on 30 Mar 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité**

## **Une étude comparative avec Kloot (1997)**

BATAC Julien, *Maître de Conférence à l'Université de Bordeaux IV – IUT GEA*  
CARASSUS David, *Maître de Conférence à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – IAE de Pau*

**Résumé:** Les systèmes de contrôle sont fréquemment décrits comme bloquant l'apprentissage organisationnel. La réalité est beaucoup plus complexe. Dans ce cadre, cet article tente de compléter le travail réalisé par Kloot (1997) en précisant, au travers d'une grille d'analyse, l'influence des outils de contrôle sur la remise en cause des moyens organisationnels et/ou des objectifs associés. La position choisie consiste, dans le même contexte d'étude à savoir une collectivité locale, à prendre particulièrement en compte l'aspect politique, plus concrètement l'influence de l'élu, élément fondamental tant il peut remettre en cause l'intérêt, mais aussi la rationalité des outils de contrôle.

**Mots-clés :** contrôle, apprentissage organisationnel, collectivité locale, étude de cas

**Abstract:** Control systems are viewed typically as a brake for the organisational learning. In true, it's most complex. In this context, this article tries to bring a more comprehensive approach to Kloot's research (1997). It notably states through an analysis grid the impact of monitoring tools on the questioning of organizational methods and objectives. The chosen viewpoint in this research – a local community – focuses on the political aspects. It particularly takes into account the influence of elected politicians, as their role is predominant on the rationality and the continuity of monitoring tools.

**Key words:** monitoring systems, organizational learning, local community, case study

## **Introduction**

Les systèmes de contrôle sont fréquemment décrits comme bloquant l'apprentissage organisationnel. L'antinomie des actions d'organiser et d'apprendre a d'ailleurs conduit Weick et Westley (1996) à décrire l'apprentissage organisationnel comme un oxymoron. La gestion de cette contradiction est cruciale pour les organisations : elles doivent faire face aux évolutions d'un environnement, toujours plus rapides et souvent imprévisibles, tout en conservant une certaine maîtrise de leurs opérations. La question de la relation, voire de l'interaction, entre contrôle et apprentissage organisationnel devient alors primordiale, sachant

que cette question ne se posait même pas lorsque la finalité essentielle du contrôle reposait uniquement sur la surveillance.

Pourtant si cette question est souvent évoquée (Lorino, 1995 ; Simons, 1995 ; Burlaud & Simon, 1997), elle est rarement étudiée de manière systématique. Il s'agit d'une des voies de recherche identifiée par Bouquin (1999) d'autant plus prometteuse que les systèmes de suivi de l'activité sont les principales sources de connaissances (Huber, 1991). Seule Kloot (1997)<sup>1</sup> s'est penchée de manière approfondie sur cette interaction. Elle démontre notamment comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter l'apprentissage organisationnel, nécessaire durant les périodes de changement organisationnel.

L'analyse des relations entre contrôle et apprentissage nous semble donc devoir, dans un premier temps, faire l'objet d'une synthèse théorique au cours de laquelle deux éléments importants méritent d'être pris en compte, d'une part, l'élargissement de la notion de contrôle de gestion à la notion de contrôle d'organisation, d'autre part, l'existence de contrôles à la fois cybernétiques et non cybernétiques. Dans ce cadre, cet article de recherche tente ainsi de compléter le travail réalisé par Kloot (1997) en précisant l'influence des outils de contrôle sur la remise en cause des moyens organisationnels et/ou des objectifs et stratégies associés. La position choisie consiste, dans le même contexte d'étude à savoir une collectivité locale, à prendre particulièrement en compte l'aspect politique, plus concrètement l'influence de l' élu, élément fondamental tant il peut remettre en cause l'intérêt, mais aussi la rationalité des outils de contrôle.

Après avoir précisé les concepts théoriques fondamentaux et proposé une grille d'analyse des relations entre contrôle et apprentissage, une étude empirique, essentiellement exploratoire, vérifie, dans un second temps, la pertinence et le réalisme de ce cadre conceptuel. Cette démarche, reposant sur une série d'entretiens formalisés, a comme principal objectif d'appréhender les liaisons entre les hypothèses théoriques énoncées - le contrôle est un levier d'apprentissage organisationnel - et le point de vue des acteurs participant à notre cas d'étude, par la mise en lumière de certains aspects essentiels du problème : « quels sont les systèmes de contrôle contraignants et stimulants ? », ou encore « les connaissances produites sont-elles mobilisées en particulier par les systèmes de contrôle et à quel niveau de l'organisation ? » - questions soulevées par Kloot (1997) mais qui méritent d'être approfondies.

## **1 – L'évolution du contrôle dans les organisations : de la surveillance au pilotage**

L'analyse des relations entre contrôle et apprentissage semble devoir débiter par une étude de l'évolution du contrôle dans les organisations. Les mutations terminologique et conceptuelle du contrôle parviennent en effet à établir des relations avec l'apprentissage organisationnel, inexistantes dans le cadre de son paradigme originel.

Le contrôle organisationnel fait l'objet d'un grand intérêt dans la littérature traitant des organisations et des moyens d'améliorer leurs performances. Depuis Tannenbaum (1968) évoquant un processus par lequel une personne (un groupe ou une organisation de personnes) affecte ou influence intentionnellement les comportements d'une autre (ou groupe ou

---

<sup>1</sup> Bollecker (2000, 2002) s'est également intéressé à cette problématique dans le cadre particulier de l'analyse du rôle du contrôleur de gestion en termes d'apprentissage organisationnel.

organisation) et Olsen (1978) préconisant un moyen d'assurer que les membres d'une organisation s'efforcent d'atteindre les objectifs de celle-ci, l'environnement s'est transformé et les organisations complexifiées en intégrant diverses évolutions économiques et technologiques. Dans ce contexte, les dirigeants se doivent de garder le souci d'une maîtrise optimale de leur organisation. En l'occurrence, le contrôle organisationnel représente l'ensemble des références préconisées par les managers pour orienter les processus reliant et organisant les décisions, les actions et les résultats affectant l'organisation. Cependant, de nouveaux enjeux apparaissent, notamment celui de la recherche d'un contrôle formalisé mais également suffisamment souple pour s'adapter aux divers changements environnementaux. Nous constatons ainsi qu'en complément d'un contrôle formel, fondé sur la mesure et l'évaluation d'éléments « visibles » dans l'organisation, d'autres arguments pesant sur les actions des personnes doivent être pris en considération tels la culture, la formation ou les compétences et savoir-faire. L'organisation, amnésique jusqu'alors, devient alors apprenante.

### **1) Un descriptif conceptuel des pratiques courantes de contrôle**

Anderson et Oliver (1987) évoquent le contrôle pour une organisation comme un ensemble de procédures pour vérifier, diriger, évaluer et rémunérer ses employés. Pour Anthony (1965), *« le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs »*. Lebas (1980), en référence à une quelconque influence créatrice d'ordre, suggère un contrôle comme résultat d'une réduction des degrés de liberté laissés aux personnes dans les organisations, soit en empêchant certaines actions, soit en accroissant le caractère désirable d'autres. Chiapello (1996) intègre dans le même concept, le contrôle mis au point par le management et celui émergeant des interactions de toutes les influences pesant sur les comportements. Sa vision se rapproche de la définition d'Hopwood (1974) quand il entend par facteurs d'influence du contrôle, ceux maîtrisables par les managers et le contrôle global de l'entreprise qui en résulte. Selon lui, les contrôles administratifs, les contrôles sociaux et l'autocontrôle en interagissant, aboutissent au contrôle global de l'entreprise. Les enjeux d'un système de contrôle organisationnel sont donc nombreux.

Le fonctionnement basé sur des instruments de contrôle très formalisés obéit à des formes classiques de contrôle. Par exemple, le contrôle budgétaire, cœur du processus de planification, s'effectue selon une répartition des ressources puis une évaluation des résultats financiers issus des décisions de gestion. Les outils concernés sont des tableaux de bord et des reporting, moyens de transfert de l'information vers la hiérarchie. Ces outils lorsqu'ils sont mobilisés dans le cadre d'un contrôle bureaucratique, témoignent d'une autorité s'exerçant du haut vers le bas et de l'accomplissement d'un travail obéissant à des instructions fortement détaillées. Dans ce contexte, le terme « contrôle bureaucratique » est souvent synonyme de suprématie de la hiérarchie - toute défaillance de sa part remet en cause le système -, de compréhension totale par les acteurs de leur rôle dans l'atteinte des objectifs - ce qui suppose une communication adéquate de la part de la direction générale puis de l'encadrement intermédiaire - et d'homogénéité des systèmes de valeur du contrôleur et du contrôlé - ce qui en termes de culture organisationnelle peut laisser circonspect. Il semble qu'une organisation ne puisse durablement obéir à cet unique type de contrôle.

Face aux défaillances fréquentes de ces systèmes traditionnels, Hofstede (1981) présente les caractéristiques des contrôles non cybernétiques comme une opportunité pour les organisations privées et publiques (François-Noyer, 1996). L'auteur montre que dans les organisations, la présence simultanée des éléments décrits ci-dessus est de moins en moins évidente, ce qui laisserait sous-entendre que les systèmes classiques de contrôle ne seraient

plus adaptés aux nouvelles conditions de l'environnement. La question de l'adéquation du contrôle à l'environnement apparaît alors comme essentielle. Dans ce cas, comment de nouveaux dispositifs de gestion appropriés permettraient d'améliorer la réactivité des organisations ? Plus précisément, il s'agit d'apprécier la validité des modes et fonctionnements de l'organisation et leurs relations avec les outils de gestion. Sans remettre en cause l'utilité des formes de contrôle cybernétiques, les contraintes imposées aux organisations par ces outils et leur manque actuel de pertinence dans l'évaluation de leurs performances doivent dorénavant s'apparenter à des limites qui ne peuvent être dépassées que par la mise en place d'outils de gestion informels, plus compléments que substituts du contrôle traditionnel.

Dans le même sens, Bouquin (1997) évoque la comptabilité de gestion comme un processus inducteur de comportements dans le sens où elle ne serait plus « *l'instrument de quelques décideurs centraux qui arrêteraient entre eux les choix stratégiques* » mais plutôt « *une aide à détecter les sources de compétitivité qu'il faut faire exploiter par les opérateurs* ». Lorino (1995) oppose les principes de base du contrôle traditionnel à de nouveaux systèmes qui selon lui, seraient davantage appropriés au nouvel environnement. Il s'agit entre autres de prendre en compte non seulement les coûts mais également la valeur, de gérer le changement et non la stabilité et d'assurer de manière continue l'adéquation des actions et des comportements aux objectifs de l'organisation (pilotage stratégique). Burlaud (1990) tente de situer les systèmes de contrôle dans les organisations complexes. Deux sortes de contrôle y sont utilisées, *hard* et *soft*. La première attache plus d'importance au calcul des frais administratifs et généraux tandis que la seconde se focalise sur le comportement des acteurs de l'organisation et préconise une utilisation indirecte des coûts. L'articulation entre contrôle de gestion et contrôle des comportements est assurée par le concept de langage, « *véhicule d'une culture et instrument d'intégration porteur d'un système de valeurs, favorisant par conséquent certains comportements* » (Burlaud & Malo, 1988). Pour Guibert et Dupuy (1995), la notion de confiance apparaît comme le point d'équilibre entre contrôles formel et informel. Ce nouvel relatif espace de liberté est largement transposable au phénomène d'adhocratie décrit dans la typologie proposée par Mintzberg (1982). Dans l'organisation, la réalité rejoint alors souvent la théorie par l'intermédiaire de la mise en mouvement de nouveaux modes de fonctionnement tels que les cercles de qualité, les groupes de projet ou autres multiples formes participatives.

Quelle que soit l'approche retenue, le domaine du contrôle de gestion apparaît finalement particulièrement large : il y a divergence entre les pratiques organisationnelles et l'acception de la majorité des chercheurs. C'est pourquoi il semble préférable d'utiliser l'expression de contrôle qui recouvre le contrôle de gestion mais le dépasse largement. En retenant une telle conception du contrôle, il ne s'agit pas de défendre une vision hégémonique du contrôle mais simplement de souligner la nécessité de développer un ensemble de systèmes aux objectifs cohérents. Ce choix d'extension de la notion de contrôle a été fait par Kloot (1997), les systèmes de contrôle de gestion étant perçus comme des ensembles de mécanismes de contrôle, chacun étant destiné à réaliser une partie du contrôle, englobant donc plus que les systèmes comptables et budgétaires et proposant une nouvelle finalité centrée sur l'apprentissage organisationnel.

## **2) Une nouvelle finalité pour le contrôle : vers un système apprenant**

Si les différents moyens de contrôle comportent chacun des forces et faiblesses, chacun fait preuve d'efficacité dans des conditions particulières. Afin de confronter cette réflexion au cas d'organisations opérant des changements mineurs ou majeurs, nous nous sommes intéressés à

une approche spécifique du contrôle, celle de Simons (1995). Celle-ci explicite la manière dont le contrôle est source d'apprentissage organisationnel, cœur de notre problématique. Il s'agit ici de comprendre comment le contrôle peut favoriser l'apprentissage organisationnel.

Simons (1995) développe un cadre rénové en matière de management control. Selon lui, le contrôle organisationnel recouvre « *les processus et procédures formels fondés sur l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation* ». Le contrôle s'assimile alors plus à un processus émergent dans l'action (Denis, 2002), loin de la vision originelle d'un contrôle figé. Le contrôle, lorsqu'il s'évade de son rôle de maintien d'un certain conformisme, devient un élément-clé du processus d'apprentissage organisationnel (Lorino, 1995).

Selon Simons, un système de contrôle est caractérisé par le rôle joué par les différents outils de contrôle et par l'opposition entre systèmes contraignants et systèmes motivants. L'auteur explicite quatre leviers de contrôle. Au sein de l'organisation, coexistent des systèmes de croyance, *beliefs systems*, qui tentent d'inspirer et diriger la recherche de nouvelles opportunités, des systèmes de barrières, *boundary systems*, qui limitent le domaine de recherche d'opportunités, des systèmes de diagnostic/contrôle, *diagnostic control systems*, qui motivent, suivent et récompensent l'atteinte des objectifs et, enfin, des systèmes de contrôle interactifs, *control interactive systems*, qui se focalisent sur le dialogue et l'échange de connaissances. Si les trois premiers leviers de contrôle ont des rôles « classiques », communiquer les valeurs de l'organisation, fixer des limites aux actions des divers acteurs de l'entreprise, évaluer et sanctionner positivement ou négativement les résultats des actions des individus, le quatrième, par son caractère interactif, stimule l'apprentissage organisationnel (Simons, 1991). En choisissant d'utiliser de manière interactive un système de contrôle, les dirigeants signifient leur préférence pour la recherche de solutions nouvelles. Tous les décideurs à des niveaux intermédiaires sont alors engagés dans le dialogue, permettant ainsi l'émergence de nouvelles stratégies.

Le cadre d'analyse rénové de Simons modifie sensiblement les typologies fondatrices du contrôle. Dorénavant, la question essentielle concerne la validité d'un tel modèle. Nous l'avons souligné, les outils traditionnels ne répondent plus aux nécessités de l'adaptation stratégique des organisations (Alter, 1990). Ils inhibent, par leur rigidité, les comportements innovants et incitent à des réponses stéréotypées ou sans pertinence (Amintas, 1996). Comment l'organisation dans son ensemble peut alors remettre en cause ses procédures et normes de fonctionnement pour mieux répartir les savoirs déjà en place ou à venir ? Si le reproche essentiel énoncé à l'égard des théories évolutionnistes du contrôle concerne la difficulté de création d'un climat de confiance, rien n'empêche de faire coïncider la théorie et la pratique sur l'exigence d'un contrôle plus approprié à ce qui, non seulement, entoure les organisations, mais aussi à ce qui les compose. Dans ce cas, se pose désormais la problématique de la cohabitation dans les organisations de contrôles devant à la fois contraindre par la mesure et stimuler par l'animation.

## **2 - Les interactions théoriques entre contrôle et apprentissage organisationnel**

S'il paraît dorénavant trivial d'affirmer qu'il existe des interactions entre les processus d'apprentissage organisationnel et de contrôle, les relations qu'ils entretiennent sont

complexes. Les connaissances organisationnelles nourrissent le système de contrôle qui a, entre autres, comme objectif de produire des connaissances. La véritable question est la place accordée à cet objectif.

### 1) Contrôle et apprentissage : deux notions concordantes

Kloot (1997) confirme la similarité des objectifs dans la définition des systèmes de contrôle et de l'apprentissage organisationnel : les deux concernent le changement ou l'adaptation d'une organisation afin de maintenir l'adéquation avec son environnement. Dans la même lignée, Hopwood (1987) et Dent (1990) soutiennent que les systèmes de contrôle peuvent être dynamiques dans la gestion des changements organisationnels en suggérant de nouvelles possibilités. Mais ce lien nécessite d'être précisé.

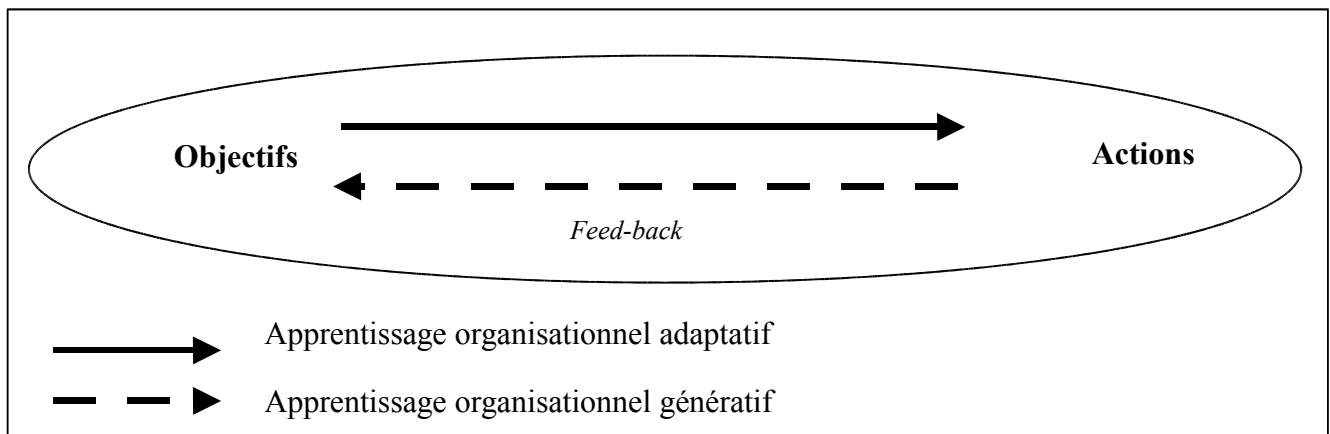
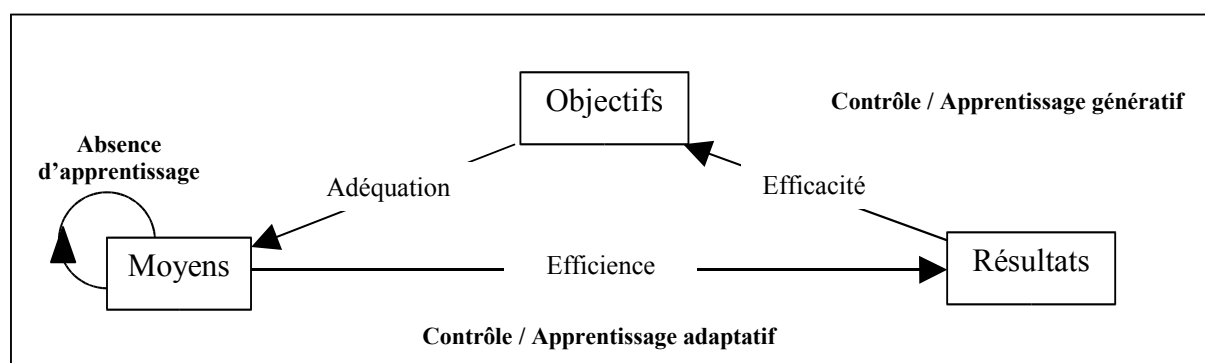


Fig. 1 - Schématisation de la typologie apprentissage adaptatif/apprentissage génératif - adapté d'Argyris et Schön (1978)

Lorsqu'un écart est perçu entre les objectifs et les actions, des mécanismes d'apprentissage apparaissent. Des niveaux d'apprentissage sont alors distingués (Senge, 1990 ; Argyris & Schön, 1978, 1996). Un premier niveau (adaptatif ou simple boucle) consisterait à produire des changements de comportements de nature adaptative mais ne conduisant pas à des changements de valeur importante, les objectifs restant inchangés. Un degré plus élevé d'apprentissage (génératif ou double boucle) est celui par lequel l'organisation révisé ses critères et ses objectifs au travers desquels sont définies ses performances. De manière plus pragmatique, par apprentissage adaptatif, on entend l'apprentissage d'une personne, qui à moins qu'il ne soit communiqué, ne profite qu'à celle-ci et ne pourra jamais être intégré aux pratiques de l'entreprise. Génératif signifie que la personne partage son apprentissage avec l'organisation et au profit de celle-ci. Il est alors plus aisé de comprendre la relation contrôle/apprentissage dans la boucle du contrôle de gestion.



*Fig. 2 - La boucle du contrôle de gestion appliquée à la relation contrôle/apprentissage*

La présence de l'apprentissage organisationnel dans les systèmes de contrôle se décline selon divers champs d'analyse. La comptabilité de gestion stratégique (Simons, 1991), la comptabilité par activités (Lorino, 1995), la planification (De Geus, 1988), ou les tableaux de bord (Kaplan & Norton, 1992) constituent autant de concepts intégrant la notion d'apprentissage organisationnel. Langevin (1996) affine cette approche en considérant deux orientations fortes du contrôle. Premièrement, une « vision » contractualiste considère le contrôle comme un moyen de tutelle des individus. La volonté d'apprendre est inexistante, la seule finalité étant la surveillance (Bollecker, 2000). Deuxièmement, l'approche conventionnaliste induit des contrôles représentés par des systèmes d'information collectant, traitant et diffusant l'information. Le contrôle peut être appréhendé comme un processus itératif d'essais/erreurs (Bouquin, 1994). L'apprentissage organisationnel revêt ici un aspect plutôt comportemental, le changement de pratique apparaissant après détection de l'erreur et se symbolisant par sa correction. Cette modification se manifeste alors sous deux formes : les moyens mis en œuvre dans l'atteinte des objectifs (adaptatif) et la révision des objectifs eux-mêmes (génératif).

Il apparaît ainsi que si le principal blocage de l'apprentissage réside dans la diffusion des savoirs, une nouvelle organisation du contrôle favoriserait cette circulation des savoirs dans l'entreprise. Les systèmes de contrôle semblent ainsi parmi les déclencheurs principaux des processus d'apprentissage organisationnel.

## **2) Le contrôle, un vecteur essentiel d'apprentissage organisationnel**

L'apprentissage dans l'organisation taylorienne obéit à une boucle simple qui intervient à la suite d'une détection d'écart et de sa correction pour se recentrer sur les standards fixés (Argyris & Schön, 1978). La répétition de boucles objectifs/actions/résultats induit l'existence de processus d'acquisition de connaissances. Mais cet apprentissage est limité du fait du cloisonnement institué entre les différentes unités fonctionnelles et des aspects relationnels imposés par une structure d'autorité. Or, dans un environnement instable, l'apprentissage doit se réaliser à un niveau supérieur, avec simultanément une évolution des systèmes de contrôle classiques associés aux organisations bureaucratiques.

### **2.1) Les relations possibles entre systèmes de contrôle et apprentissage organisationnel**

Quand les systèmes de contrôle mettent en évidence des performances insuffisantes ou des comportements inadaptés au contexte, ils deviennent sources d'apprentissage pour l'organisation (Huber, 1991). Mais si le contrôle produit des connaissances, et donc encourage l'apprentissage organisationnel, il peut également l'inhiber, l'autorité, la lourdeur et la lenteur dans les processus de décision (Benavent & De la Villarmois, 2000). Sur le plan empirique, ces interactions ont fait l'objet, à notre connaissance, d'une seule étude. Cette dernière a constitué le point de départ de notre travail de recherche.

Au cours de son analyse réalisée dans le contexte particulier de deux communes australiennes, Kloot (1997) associe des systèmes de contrôle à des phases du processus d'apprentissage en s'attachant principalement à illustrer le rôle des systèmes de contrôle dans les apprentissages



génératifs, seul moyen de faire face aux évolutions de l'environnement. Des systèmes de contrôle aussi variés que des informations comptables appropriées, des systèmes d'évaluation de la performance ou un programme d'amélioration de la qualité apparaissent ainsi comme permettant des apprentissages génératifs. Ces observations confirment celles de Simons (1995) : les organisations disposent généralement d'un système de contrôle appelé interactif qui, par le débat et le dialogue, doit permettre l'émergence de nouvelles idées, de nouvelles stratégies. Toutefois, il semble exister une contradiction entre les deux approches (Batac & de La Villarmois, 2002). Kloot (1997) identifie en effet de multiples systèmes de contrôle permettant des apprentissages de niveau supérieur alors que selon Simons (1995), les organisations ne devraient disposer que d'un seul système interactif. Deux explications plus complémentaires qu'exclusives sont envisageables : soit les apprentissages identifiés ne sont pas de niveau supérieur, soit les communes observées sont en crise si bien qu'elles utilisent tous leurs systèmes de diagnostic/contrôle de manière interactive.

S'il existe quelques recherches consacrées aux interactions apprentissage/contrôle, leur nombre réduit rend cependant délicat leur interprétation et soulèvent des questions importantes : quels sont les systèmes qui sont utilisés de manière interactive et quels sont leurs effets sur les comportements ? Quels doivent être les systèmes de diagnostic/contrôle développés simultanément pour assurer un fonctionnement satisfaisant des systèmes interactifs ?

## *2.2) Proposition d'une grille d'analyse des relations entre contrôle et apprentissage*

L'interrogation qui nous guide dans la construction d'un modèle théorique concerne plus particulièrement la manière dont les systèmes de contrôle contribuent à l'apprentissage organisationnel. Elle s'appuie sur la façon dont le contrôle produit et diffuse les connaissances, parfois elles-mêmes issues de processus d'apprentissage. Il s'agit alors d'identifier en quoi le contrôle limite l'autonomie de la base, et donc la capacité d'adaptation des services opérationnels, ou bien comment il favorise l'innovation à tous les niveaux de l'organisation.

La qualification de l'apprentissage organisationnel diverge selon les différentes revues de littérature (Fiol & Lyles, 1981) mais un certain consensus se dégage. Ainsi, bien que Levitt et March (1988) mettent l'accent sur la dimension organisationnelle alors qu'Argyris et Schön insistent sur la dimension individuelle, les deux réflexions s'accordent indirectement sur le point de reconnaître des niveaux distincts d'apprentissage. Pour Levitt et March faisant référence aux travaux de Cyert et March (1963) et de Nelson et Winter (1982), deux grandes catégories de routines doivent être distinguées. Pour les caractériser, Coriat et Weinstein (1995) les qualifient de statiques et de dynamiques. Les routines statiques consistent en la simple répétition des pratiques antérieures alors que les routines dynamiques sont orientées sans cesse vers de nouveaux apprentissages. Ces deux catégories de routines sont à mettre en parallèle avec les deux niveaux d'apprentissage décrits par Argyris et Schön (1978), adaptatif et génératif.

Si la seule distinction adaptatif/génératif est systématiquement abordée lorsque la relation apprentissage/contrôle est évoquée (Simons, 1995 ; Kloot, 1997), il est généralement admis qu'il est délicat d'observer des apprentissages génératifs qui sont par définition rares, même sur une période d'observation de plusieurs années. Ainsi, nous avons choisi d'ajouter un critère d'analyse de l'apprentissage organisationnel, en l'occurrence sa phase.

Dans un processus d'apprentissage organisationnel, les connaissances sont d'abord produites (phase de production). Cette phase a lieu dans n'importe quel cas, la production de connaissances étant innée à l'apprentissage. Les deux autres phases ne sont pas automatiques. La phase de diffusion de connaissances n'a lieu que si les apprentissages individuels sont partagés par les membres de l'organisation, cet apprentissage collectif étant la condition indispensable à l'apprentissage organisationnel. Enfin, la phase de mémorisation (ou de mobilisation) de l'apprentissage n'a lieu que si l'organisation s'est dotée de dispositifs permettant de capitaliser les apprentissages produits. Cette phase terminale du processus d'apprentissage consiste ainsi à mobiliser des apprentissages antérieurs en réutilisant des pratiques qui ont déjà fait leurs preuves. Notre objectif consistera, outre l'identification de systèmes de contrôle producteurs voire diffuseurs de connaissances, à envisager des contrôles capables de conserver ces connaissances pour mieux les mobiliser ensuite.

La grille d'analyse retenue se découpe de la manière suivante :

- concernant les systèmes de contrôle, l'acception du contrôle particulièrement élargie rend impossible une analyse systématique. Nous avons opté pour une gamme diversifiée de systèmes de contrôle (interne/externe : formel/informel et légaux/volontaires) ;
- quant aux apprentissages, trois critères descriptifs ont été retenus : phase, niveau et localisation de l'apprentissage.

SYSTEMES DE CONTROLE	PHASE D'APPRENTISSAGE	NIVEAUX D'APPRENTISSAGE	NIVEAU D'ORGANISATION
Contrôle interne : <ul style="list-style-type: none"> <li>• formel : par les comportements, les résultats</li> <li>• informel : culture, clan</li> </ul>	Production	Adaptatif	Opérationnel
	Diffusion	Génératif	Managérial
Contrôle externe : <ul style="list-style-type: none"> <li>• légaux</li> <li>• volontaires</li> </ul>	Mémorisation		

*Tab. 1 - La grille d'analyse*

Notre approche s'inscrit au total dans une démarche globale de l'action managériale dans l'organisation. Cependant, la complexité des relations humaines dans le cadre de l'organisation nécessite des études spécifiques. Afin de tester le réalisme des concepts exposés, des investigations empiriques semblent indispensables. De plus, le faible nombre d'études empiriques s'explique, en grande partie, par certaines difficultés méthodologiques rencontrées par les chercheurs lorsqu'ils opérationnalisent le concept d'apprentissage organisationnel. Notre recherche s'inscrit plutôt dans une analyse des relations qui peuvent exister entre un impératif d'adaptation voire d'innovation et la logique organisationnelle associée. Le choix de l'étude qualitative doit permettre de mieux confronter le cadre conceptuel préalablement défini avec certaines pratiques organisationnelles observées.

### **3 – Le contexte empirique de l'étude des relations entre contrôle et apprentissage organisationnel**

La démarche empirique réalisée s'appuie sur des données issues d'entretiens formalisés semi-directifs au sein d'une municipalité de taille moyenne. Cette approche qualitative nous permet

d'analyser et de spécifier les relations entrevues au plan conceptuel, à savoir les liens entre systèmes de contrôle et apprentissage au sein d'une organisation particulière, en l'occurrence une collectivité locale. La recherche se situe donc dans le même contexte organisationnel que celui expérimenté par Kloot (1997). Dans son article, la collectivité étudiée est confrontée à un changement organisationnel précis, marqué par un recours à des appels d'offre pour augmenter la performance locale, ainsi que des tentatives d'amélioration en matière de reporting. Dans notre contexte, nous tentons de montrer que si des évolutions des outils de contrôle en France sont nécessaires notamment de par l'existence d'un effet de ciseaux de plus en plus important entre l'augmentation des dépenses locales liées à des transferts de compétences nationaux et la diminution des recettes, l'élément primordial concerne la prise en considération de ce facteur pour générer un apprentissage adaptatif, voire un apprentissage génératif.

Pour cette étude empirique, une méthodologie spécifique a été mise en place, composée de deux étapes principales : une prise de connaissance générale de l'organisation, suivie d'une analyse des modes d'information et de contrôle de la commune<sup>2</sup>. Lors du premier temps, il s'agissait de délimiter le périmètre des structures partenaires de la ville formant le groupe territorial, puis de préciser les fonctions et les services à l'intérieur de l'organigramme communal. A ce stade, il nous fallait identifier, grâce à des entretiens et des recherches documentaires, l'organisation générale de la commune et de ses satellites. Dans le second temps, l'organisation des systèmes d'information et de contrôle de la gestion locale constituait le centre de nos préoccupations et de nos interventions.

Au cours des entretiens<sup>3</sup>, nous nous sommes focalisés sur cinq thèmes : les acteurs internes et l'organisation (l'interviewé, les autres acteurs internes, l'organisation de la ville), les systèmes de contrôle (internes, externes), les pratiques d'information (outil d'information des élus et fonctionnaires, outil d'information des autres acteurs locaux), les pratiques d'audit externe (interventions d'auditeurs, évaluation des pratiques, réussite et difficultés) et l'apprentissage organisationnel. Afin d'analyser les interactions entre systèmes de contrôle et apprentissage organisationnel, nous avons identifié, grâce aux entretiens et autres recherches documentaires, les spécificités des modes de contrôle et d'information de la commune quant à leur pouvoir d'apprentissage non seulement au sens de l'autonomie dans la prise d'initiatives des acteurs et la capacité de diffusion de pratiques innovantes dans l'organisation, mais aussi de leur influence sur la définition des moyens, voire des objectifs de l'organisation. Le terme « objectif » est ici apprécié au travers des finalités des politiques publiques engagées, au cœur de l'action municipale.

En préambule à cette application empirique, il est nécessaire de signaler que le contexte particulier que nous observons, en l'occurrence le secteur public, a subi sensiblement les mêmes évolutions en termes de contrôle que celles constatées dans le secteur privé. Ainsi, l'évolution d'une logique budgétaire et de trésorerie à une logique financière et patrimoniale a accompagné le dépassement d'une vision du contrôle interne public centré sur la vérification de la gestion locale (Bouquin, 2001 ; Guibert et Dupuy, 1997 ; Carles, 1996 ; Patry, 1994 ; Borgonovi et Brovetto, 1988 ; Young, 1988). Ces changements se symbolisent notamment par un transfert des pratiques de vérification et de surveillance vers la notion de maîtrise, un

---

<sup>2</sup> Pour une description plus approfondie des systèmes d'information et de contrôle de la gestion locale, cf. CARASSUS (2002).

<sup>3</sup> Les personnes interviewées sont les suivantes : Directeur Général Administratif, Directeur Général Adjoint Administratif, Directeur Financier, Directeur de Communication, Secrétaire Général Administratif, Directeur des Services Techniques, Directeur du Contrôle de Gestion, Directeur de Cabinet du Maire, Premier Adjoint au Maire, Adjoint au Maire, chargé de la culture, Maire

passage d'une logique de résultats à une logique de moyens, ainsi qu'une mise en relief de la complémentarité entre contrôles formels et informels. Cette nouvelle conception du contrôle public local justifie ainsi pleinement le cadre empirique – une collectivité locale - dans le traitement de notre problématique - la question de l'existence et de la manifestation de systèmes de contrôle apprenants. Au-delà d'une présentation synthétique de ces systèmes, en particulier ceux de la municipalité concernée par notre analyse, la démarche empirique s'attachera à confronter le cadre théorique aux représentations des acteurs de cette organisation.

### 1) Description générale des systèmes d'information et de contrôle de la gestion d'une collectivité locale

Notre analyse porte au total sur les modes de contrôle interne et de contrôle externe, sur les pratiques de l'audit externe contractuel, ainsi que sur le mode d'information financière.

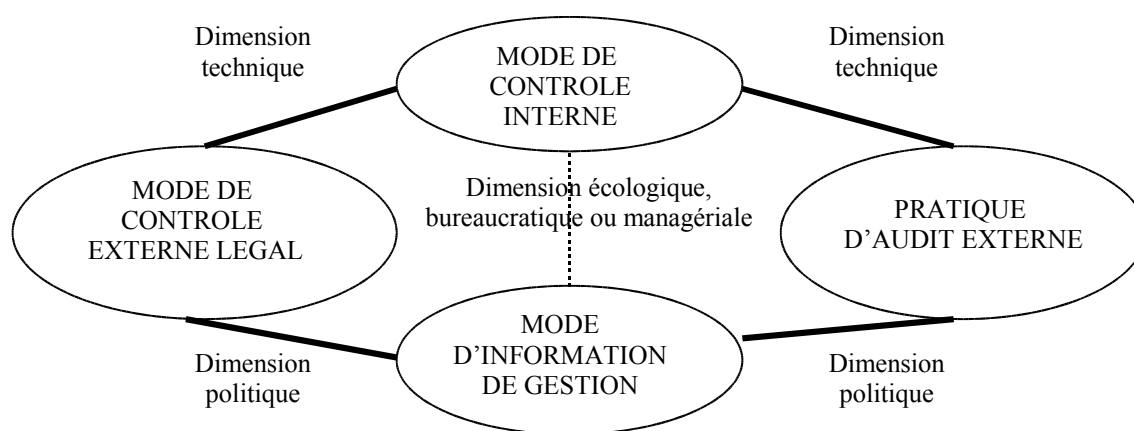


Fig. 3 – Les systèmes d'information et de contrôle de la gestion d'une collectivité locale

Au cours de cette observation, les systèmes d'information et de contrôle de la gestion sont appréhendés au travers de deux séries de relations. La première<sup>4</sup> concerne les éléments du contrôle externe, à savoir les interventions légales publiques et les pratiques de l'audit externe contractuel, avec le mode de contrôle interne et le mode d'information. Nous cherchons d'abord à savoir si les formes de contrôle externe contribuent techniquement au contrôle interne de la commune. Nous cherchons ensuite à connaître l'influence politique, c'est à dire sur la vie de la cité, de ces modes de contrôles externes. Ces critères d'appréciation, technique / politique<sup>5</sup> nous permettront, dans la prochaine et dernière partie, d'appréhender la nature ainsi que le niveau organisationnel des relations entre système de contrôle et apprentissage.

La seconde relation, schématisée dans le graphique précédent<sup>6</sup>, concerne principalement les modes de contrôle interne et d'information. Nous tentons ici d'apprécier les liens entre ces deux composantes, suivant la distinction réalisée antérieurement entre une logique moyens / finalités des contrôles internes. Nous avons en effet mis en évidence que ces contrôles pouvaient être orientés vers la vérification, dans le cadre d'un contrôle qualifié de

<sup>4</sup> En gras sur la figure.

<sup>5</sup> Notre grille d'analyse précédente faisait apparaître les niveaux d'organisation opérationnel/managérial. Compte tenu de l'organisation d'une municipalité qui constitue notre terrain d'analyse, au-delà de la distinction contrôle interne/contrôle externe, il s'agira de différencier contrôle politique exercé par les élus et contrôle opérationnel pratiqué par les agents administratifs et d'observer à quel niveau, ils permettent un apprentissage organisationnel.

<sup>6</sup> Relation unique indiquée en pointillé.

« bureaucratique », ou plus généralement vers la maîtrise, dans le cadre d'un contrôle qualifié de « managérial ». Toutefois, à cette dichotomie classique, il nous faut ajouter une dimension plus informelle pour l'analyse des contrôles internes publics locaux. Dans certains cas, nos études de terrain ont montré que le contrôle interne local pouvait être assuré par ce que Rémy (1992, p. 22) appelle un contrôle écologique, et qu'il définit comme « *un contrôle basé sur la visibilité et l'observation directe et sur la capacité de tous de connaître chacun dans toutes ses activités, en multipliant sur celles-ci des commentaires personnalisés* ». Même si ce dernier peut être considéré négativement car exprimant une volonté de surveillance permanente et de jugement constant, il revêt, dans ce contexte, une signification « *où l'on y voit l'expression d'une solidarité inconditionnelle et d'une confiance réciproque basées sur la qualité de la relation interpersonnelle* ».

## **2) Les systèmes d'information et de contrôle de la gestion de la collectivité locale étudiée**

Dans un objectif plus pratique, nous avons tenté de calquer le schéma précédent sur le cas étudié. La finalité est de répertorier à la fois les modes de contrôle interne, ceux de contrôle externe légal, les modes d'information de gestion et les pratiques d'audit externe contractuel au sein de la collectivité locale observée.

### **2.1) Les modes de contrôle interne**

Le contrôle interne dans une collectivité locale s'apparente à la mise en place de processus destiné à donner en permanence aux élus et aux fonctionnaires, une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation. Les finalités de ces contrôles internes consistent en « *la sauvegarde des actifs (biens, personnel,...), la fiabilité des informations, le respect des lois et des règlements, le respect de la politique de la direction et l'optimisation des ressources* » (CSOEC, 2001). La plupart du temps, ce contrôle fait référence au degré de bureaucratisation de l'organisation. En effet, les risques engendrés par certaines défaillances des outils de gestion internes (pénal, financier, lié à l'insécurité des populations et au travail, inhérent à l'incapacité des systèmes d'information, relatif à la qualité du service rendu, médiatique, managérial comme l'absence de capacité à mobiliser, à diriger, animer et piloter) obligent les organisations à mettre en place des services spécifiques répondant à ces objectifs tels les services de contrôle de gestion, de suivi des organismes satellites de la ville, de contrôle de la commande publique, d'expertise juridique ou d'audit interne.

En ce qui concerne la collectivité locale observée, ces pratiques sont pour la plupart regroupées sous le thème du contrôle opérationnel et du contrôle comptable et budgétaire. Le Directeur Général Adjoint des Services évoque ainsi « *des tableaux de bord mensuels comprenant un ensemble d'indicateurs notamment en termes de suivi budgétaire - prévision, consommation du budget par service* » et une progression relativement sensible vers « *une vision complète de l'activité* ». En outre, « *il y a d'autres indicateurs en ce qui concerne la gestion du personnel (consommation des heures supplémentaires, absentéisme) avec comparatif à mois équivalent de l'année passée. Enfin, d'autres tableaux de bord existent concernant les centres de loisirs, la fréquentation des crèches, le nombre de repas servis à la cuisine centrale,...* ». Ces tableaux de bord sont adressés en priorité au Directeur Général des Services qui les a mis en place. Ceux-ci lui servent de base de discussion lors des réunions de chefs de service et sont ensuite adressés au bureau municipal.

Ces tableaux de bord sont réalisées par le service « Contrôle de Gestion » qui est chargé de deux missions supplémentaires : le contrôle et le suivi des dépenses des services, ainsi que le

contrôle des achats. Pour la première de ces missions, si la surveillance des dépenses des services paraissait un objectif essentiel de ce service créé en mai 1995, *« l'objectif de la nouvelle municipalité arrivée en 2001 est de renforcer la commission d'achat et rétablir la procédure des engagements de dépenses [...] Avec une gestion plus rigoureuse des achats, le but du contrôle de gestion à l'heure actuelle est d'organiser lui-même les consultations afin d'avoir des meilleurs prix, de meilleures possibilités de négociation et rendre le meilleur service »* affirme le chef du service Contrôle de gestion. Pour la seconde de ces missions, *« tous les achats des services autres que ceux qui doivent passer en appel d'offre doivent passer en commission d'achat : consultation générale des fournisseurs, ouverture des plis par un adjoint, tableaux récapitulatifs et décision des élus en commission d'achat »*. Les marchés d'appels d'offre sont gérés par les services techniques : *« il n'y a pas encore de services de marchés à proprement dit. Ce serait pourtant nécessaire. Le contrôle de gestion s'occupe des achats qui sont en dessous des seuils de marchés publics et en plus, sans que cela soit vraiment défini, on a un ersatz de service marché (une personne) en dehors des services techniques »*.

En complément, le Directeur Financier a mis en place *« un suivi budgétaire et un planning de trésorerie régulier de manière à anticiper des problèmes, comme l'évaluation en matière de comptes administratifs prévisionnels »*. L'élaboration débute en milieu d'année, par un rapport du Directeur Financier au DGS. Ce rapport est ensuite discuté entre le maire et le DGS. Les chefs de service ont alors pour mission de faire des propositions chiffrées auprès du DGS qui examine leur demande et réalise un premier arbitrage *« sans que l' élu du secteur ne soit consulté »*. Enfin, le bureau municipal élabore les dernières orientations budgétaires. Une fois le budget voté, les crédits sont notifiés aux services. En termes de suivi, les dépenses doivent faire l'objet d'un pré-engagement validé par le contrôle de gestion, la plupart du temps, puis la facture arrive au service financier qui le fait suivre au service concerné pour validation. Le service financier ne procède à l'émission du titre ou du mandat seulement lorsque la fiche d'engagement leur a été envoyé.

Concernant le contrôle des satellites et des associations, il n'existe pas de véritables procédures de suivi des activités. Pour certains, ce dernier se fait par les comptes annuels. *« Il n'y pas de formalisme, mais nous allons y venir car nous ne sommes pas satisfaits »* explique le DGS. Selon le Responsable du Secrétariat Général, *« pour les satellites, je me suis posé la question mais on n'a jamais envisagé d'instituer telle ou telle procédure de contrôle malgré certains risques financiers et juridiques encourus »*. Le responsable du contrôle de gestion rajoute : *« on suit les fréquentations des crèches, des cantines... En fonction des problèmes recensés, il y a des explications mais est-ce que l'on peut faire quelque chose ? On a une vision quantitative. Pour la qualité des services rendus, on ne contrôle pas, cela se fait au niveau du service de l' élu de façon informelle »*. Concernant les associations, le Maire précise qu'il y a *« des contrôles qui ne sont pas réalisées car il y a trop d'associations. Mais c'est à la limite de l'ingérence dans certains cas »*.

Le contrôle écologique, à travers la visite des élus sur le terrain, est le point de départ du contrôle des actions municipales. Le premier adjoint précise ainsi : *« le contrôle, c'est déjà une présence sur le terrain, dans la ville. Par exemple, quand on engage une politique de propreté urbaine, le meilleur moyen d'effectuer un contrôle sur le bon accomplissement, c'est d'écouter les citoyens. C'est un moment de démocratie participative locale extrêmement riche. Pour Deltaville, la zone est partagée en douze quartiers et il y a une réunion trimestrielle par quartier où participent 120 personnes en moyenne et où tous les sujets sont abordés »*.

Pour finir, la question de la finalité de ces contrôles est posée, au-delà d'une bonne connaissance de l'activité et d'un élément de mesure et de suivi supplémentaire, ces modes de contrôle semblent permettre de savoir *« si les choses se déroulent comme elles devraient se dérouler en fonction des décisions appliquées ou des objectifs assignés »* et *« d'éviter les dérapages »* comme le précise le DGAS. En outre *« les chiffres complètent un contrôle que l'on doit surtout aborder selon le taux de satisfaction ou d'insatisfaction des usagers »*.

## 2.2) La perception des modes de contrôle externe légal

Les contrôles externes légaux des collectivités locales sont incarnés par les missions du Préfet, de la Chambre Régionale des Comptes et du Comptable Public. Ceux-ci ont trait à la surveillance de la régularité du budget, à l'appréhension de la sincérité et de la fidélité des comptes, à l'appréciation de l'efficacité de la gestion municipale, ainsi qu'à l'examen du bon emploi des fonds publics et de la légalité des actes des villes.

Concernant le contrôle de légalité par le préfet, le DGS explique que *« dans la période de difficultés financières, ses interventions étaient fréquentes. C'est beaucoup moins le cas aujourd'hui. Cependant, dans le cas du contrôle de légalité, il existe un suivi assez précis, notamment dans le domaine des marchés publics »*. Néanmoins, cette opinion est nuancée, d'une part, par le DGA qui avance que *« le contrôle de la légalité n'apporte pas grand chose. Les observations récentes ont porté surtout sur les marchés publics. En matière de personnel, on a eu quelques interventions par rapport à certains contrats notamment, mais ce sont surtout des demandes de complément et des précisions de façon générale et non des actes sanctionnés. De façon générale, il faut qu'il y ait contrôle de la légalité, c'est un garde-fou. Mais dans la pratique, on ne peut pas dire que l'on soit envahi d'observations »*. D'autre part, le Secrétaire de la Direction Générale remarque que *« dans le cadre du contrôle de la légalité, la préfecture ne fasse qu'une partie de son travail : elle n'est là que pour sanctionner. Or, je considère la préfecture comme un partenaire et non comme un censeur, quelqu'un qui nous aide et qui conseille quand on a un problème »*.

Les perceptions concernant le contrôle du comptable public diffèrent sensiblement. Le DGS affirme que la ville entretient avec le comptable des *« relations régulières en tant qu'ordonnateur. Ce n'est pas une contrainte. En outre, les observations sont utiles car elles attirent l'attention et on en tient compte en modifiant notre position si l'observation est pertinente »*. Le DGA corrobore ces propos : *« les observations sont relativement rares mais nous percevons le rôle de conseil. Lorsqu'on a un doute sur quelque chose, on préfère prendre les devants et exposer le cas. C'est mieux que d'attendre la sanction »*.

Concernant l'intervention des Chambres Régionales de Comptes (CRC), leurs dernières observations définitives datent de 1999, couvrant la période de 1993 à 1996. Selon le DGA, *« suite à la dernière intervention de la CRC, il y a eu certaines observations auxquelles nous avons donné suite pour certaines. Deux axes avaient été surtout regardés : les marchés publics et le régime indemnitaire du personnel. Il y a eu quelques conséquences tels que des problèmes juridiques quant à certaines indemnités. Nous avons donc donné suite aux injonctions et régularisé la situation »*.

Finalement, les acteurs s'interrogent sur l'utilité et la pertinence de ces pratiques légales de contrôle externe. Dans les avis recueillis, est ainsi mis en relief certaines carences. Selon le DGA, *« ils pourraient prendre davantage en compte certaines spécificités locales. Il faudrait aussi améliorer l'aspect relationnel, peut-être avec des contacts plus réguliers avec la préfecture »*. Le Secrétaire Général résume parfaitement cette représentation latente du

contrôle externe telle que nous l'avons ressentie dans nos entretiens : *« au niveau du contrôle de légalité, il faudrait qu'il ait une mission de conseil et de partenariat vis-à-vis de nous pour que l'on ait, de notre côté, ce réflexe de les solliciter sans que cela engendre la peur de notre part. Au niveau financier, il faudrait des contrôles plus réguliers de la CRC, que ce soit un véritable contrôle financier car quand on constate les points sur lesquels la préfecture fait des observations lors de la transmission des documents budgétaires, cela ne fait pas peur. Il serait également intéressant, au début par l'intermédiaire des préfectures, d'avoir un accès plus facile à ces institutions qui sont finalement plus des institutions-sanctions que des institutions d'aide des collectivités car on leur a transféré beaucoup de compétences, et on ne leur a pas forcément donné les moyens de les exercer et de pouvoir être toujours être au top quant à la gestion : il y a des erreurs contre lesquelles on pourrait lutter sans qu'elles soient forcément volontaires ».*

### 2.3) Les modes d'information de gestion

En termes de communication interne à destination des élus, le DGS nous rapporte qu'il existe *« les comptes-rendus des réunions du bureau municipal rapportant les points abordés et les décisions prises qui sont adressés à tous les élus de la majorité municipale. Il y a aussi régulièrement les réunions des commissions municipales tous les mois ou tous les deux mois avec des comptes-rendus adressés à tous les conseillers municipaux membres de la commission ou pas. Cela représente les supports principaux d'information de l'activité municipale »*. Concernant le budget, la commission des finances rédige un rapport. A priori, *« tous les documents sont à disposition mais pas à n'importe quelle condition : si un élu en a besoin, il demande au Directeur Général »*. En outre avec la mise en place de l'intranet, le DGA nous explique que *« tous les élus ont une adresse, et la communication est ouverte avec cependant certaines règles : les notes de services passent par le réseau intranet. Ensuite, le service Documentation envoie aussi toutes sortes d'informations »*.

A destination des fonctionnaires de la mairie, il existe un document d'information interne qui présente, par exemple, un service municipal particulier, la vie des services et des agents en général. La nouveauté intranet, répondant à un réel besoin, est également perçue comme une innovation intéressante dans le fonctionnement du courrier administratif et l'information horizontale interservices. Le Secrétaire Général émet cependant un bémol quant à ces pratiques d'information : *« c'est très utile mais cela nous renseigne peu sur la perception qu'a le public de notre activité. Ce serait mieux de savoir comment on peut améliorer les choses »*.

### 2.4) Les pratiques d'audit externe contractuel

L'engagement d'un audit financier externe par une commune s'apparente à un examen méthodologique par une personne indépendante d'une situation liée à des événements économiques et financiers dont les conclusions avisées ont été inscrites dans un rapport détaillé. Ce *« contrôle du contrôle »* (Bouquin, 2001) correspond dans les faits à un conseil visant l'évaluation et l'amélioration de la fiabilité et de la performance des systèmes et des opérations.

Sur ce thème, le DGS déclare que, malgré le récent renversement de majorité politique, *« la ville n'a pas eu recours à ce type d'intervention. Le nouveau maire avait entre les mains, un certain nombre d'éléments fournis par la trésorerie : on a procédé à notre propre audit, il nous a fait confiance. Quelques mois après l'élection municipale, lors d'un conseil municipal, le maire a présenté un certain nombre d'indicateurs de l'audit interne avec des comparaisons avec d'autres villes et des chiffres et ratios nationaux. Il s'en est servi pour évoquer par*



*exemple l'augmentation des impôts. Mais l'appel à des consultants extérieurs aurait supposé non seulement une rupture avec l'ancienne municipalité mais également avec les services administratifs ». Cependant, aujourd'hui, « sur le plan organisationnel, un regard extérieur serait intéressant ».*

La question de l'audit externe ne laisse pas les acteurs interrogés insensibles. Le Secrétaire Général nous confie par exemple qu'*« au changement de politique, tout le monde tremblait tant au niveau des nouveaux arrivants que du personnel déjà en place. On connaît la capacité revendicatrice des fonctionnaires : le moindre écart n'est pas pardonné par les agents en place. Les élus ont très bien perçu ce climat et il fallait qu'ils gagnent la confiance de l'ensemble des agents. Ils ont pris conscience que ce n'était peut-être pas la bonne solution et ils ne l'ont pas fait, ce qui s'est révélé être pour le personnel une mesure de sécurisation »*. Mais comme évoqué précédemment, l'audit externe *« aurait été l'occasion de réfléchir sur des façons de fonctionner pour lesquelles on n'a pas réfléchi au départ »*.

En synthèse, la description de ces systèmes de contrôle et d'information nous permet de connaître les modalités et finalités des principaux mécanismes de pilotage de l'organisation municipale, objet de notre analyse. Cette étape préliminaire nous permet dorénavant d'interpréter en quoi les systèmes de contrôle décrits ci-dessus peuvent encourager ou contraindre, voire bloquer, la production et la diffusion de connaissances dans l'organisation.

## **4 – Analyse des interactions empiriques entre contrôle et apprentissage organisationnel**

Dans cette dernière partie, nous analysons de manière systématique les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel. Afin de les décrire plus précisément, nous utilisons ici deux critères d'étude. Le premier est centré sur la nature de leur relation. L'essentiel de nos propos sera ainsi relatif à deux principaux types d'interactions identifiées : les systèmes de contrôle qui bloquent l'apprentissage organisationnel et ceux qui, au contraire, le stimulent. Le second critère d'analyse fait lui référence au type d'apprentissage (adaptatif et génératif), ainsi qu'au niveau d'organisation (opérationnel ou managérial, appelé ici administratif ou politique).

### **1) Détermination des contrôles bloquants et des contrôles stimulants**

A ce niveau, il est nécessaire de rappeler le positionnement et l'objectif de notre travail de recherche. Notre analyse des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel part du postulat qu'en fonction du type de contrôle exercé, le niveau d'apprentissage impliqué varie ; l'apprentissage pouvant se révéler adaptatif ou génératif. Cette hypothèse est également retenue par Kloot (1997), dans le cas d'un comparatif entre deux collectivités locales australiennes en phase de changement organisationnel. Concernant le cas qui nous intéresse, la situation est beaucoup plus stable. Cependant, notre objectif est de compléter les résultats émis par Kloot (1997), d'abord en augmentant les formes de contrôle possible puis systématiquement pour chacune d'elles, en vérifiant le degré d'influence sur l'apprentissage organisationnel. La première étape de ce travail est présentée dans le tableau ci-dessous :

Systèmes de contrôle	Phases d'app.			Nature des syst. Contrôle
	Prod.	Diff.	Mob.	

<b>Contrôle interne :</b>				
– contrôle comptable (visas, etc.) :	x	x		stimulant
– contrôle budgétaire	x	x	x	stimulant
– contrôle opérationnel	x	x	x	stimulant
– contrôle de gestion (tab. de bord)	x	x	x	stimulant
– contrôle des satellites (convention d'objectifs, écologique)	x	x		stimulant
– contrôle juridique	x	x	x	stimulant
– contrôle politique (réunions de quartier, visite terrain, etc.)	x	x	x	stimulant
– contrôle culturel (attaché à l'organisation)				bloquant
– contrôle bureaucratique (structure)	x			bloquant
<b>Contrôle externe :</b>				
– préfet	x	x	x	stimulant
– comptable public	x	x		stimulant
– CRC	x	x		stimulant
– audit externe, conseil	x	x	x	stimulant

Tab. 2 - La détermination des contrôles bloquants et stimulants

Nous pouvons commenter ce tableau en distinguant les contrôles bloquants des contrôles stimulants en termes d'apprentissage organisationnel.

### 1.1) Les systèmes de contrôle bloquant l'apprentissage organisationnel

Dans de nombreux cas, certains systèmes de contrôle semblent annihiler les initiatives. Dans le cas observé, ce sont les procédures, la structure organisationnelle mais aussi certaines formes de culture qui sont qualifiés de « bloqueurs » d'apprentissage.

Le DGS nous rapporte en effet la mise en place, au début des années 1990, « *de contrats d'objectifs afin de laisser plus de marge de manœuvre aux services [...] Cela a tenu 2 ou 3 ans mais ce n'était pas dans la culture des élus de l'époque. Mais dès à présent, il faut des indicateurs qui permettent de suivre ce qui se passe mais surtout ne pas ajouter davantage de formalisme. Par exemple, dans la circulation des informations en interne, depuis longtemps les relations entre services se font sous forme de notes et de rapports qui sont adressés via le DGS car un certain nombre de services refusent d'obtempérer s'il n'y a pas de hiérarchie. Maintenant, on a relâché un peu avec l'intranet. Mais il y a toujours le danger : ni le maire, ni le Directeur Général n'ont envie que se constituent des baronnies un peu partout* ». Dans le même ordre d'idée, le Secrétaire Général rajoute qu'« *un des facteurs principaux d'amélioration concerne la communication interne. Il faudrait qu'il existe moins de cloisonnements, qu'on n'hésite pas à se réunir entre fonctionnaires et élus. Les élus doivent impulser et les chefs de services voir un peu plus loin que leur porte. On fonctionne dans un système hiérarchique : il faut que l'on donne l'ordre pour que l'on fasse. Pour qu'il y ait une implication de la part de tout le monde, il faut un climat dans lequel on n'impose pas tout, où on réfléchit, discute et progresse ensemble* ».

Le type de structure organisationnelle peut ainsi s'avérer un argument contraignant l'apprentissage organisationnel. En effet, une organisation administrative et hiérarchique constitue une barrière non négligeable en ce qui concerne non seulement la prise d'initiative individuelle, mais aussi la diffusion de nouvelles connaissances dans l'organisation. A ce propos, le Directeur des Services Techniques avoue que « *le processus décisionnel suit un*

*cheminement précis. Personne ne prendra une initiative seul [...] La structure est administrative et hiérarchique et tout le monde reste à sa place. Il y a des tentatives de transversalité mais ce n'est pas facile : je l'ai testé en mettant en place des réunions composées de tous les chefs de service, ce qui n'existait pas avant. Ces problèmes sont le résultat de l'application de l'organigramme. Les relations entre services sont réduites, on demande seulement des comptes à celui qui en a la charge ».*

Un élément fort qui revient dans les propos des acteurs interrogés concerne la prégnance de la culture dans l'analyse du fonctionnement organisationnel de Deltaville. Ainsi il semble qu'il existe une forme de contrôle par la culture puisque sans concrètement influencer sur l'évaluation des performances de l'entreprise, elle a cependant un effet réel sur les comportements. En outre, l'intérêt principal réside dans le fait que cette forte culture d'entreprise semble davantage un moyen de conforter voire accentuer le contrôle formel, plutôt qu'un instrument de substitution. En effet, si elle ne s'apparente pas à des pratiques d'endoctrinement axé sur des méthodes de persuasion radicales et d'enfermement, elle repose sur le maintien d'un *turnover* réduit et ainsi un fort cloisonnement des services. Le Secrétaire Général souligne ainsi des difficultés inhérentes à cette forme de culture bureaucratique : *« il y a ce système de cloisonnement dû à la culture administrative locale : il y a beaucoup de gens qui sont là depuis pas mal d'années. Dans mon cas, j'arrive, je souhaiterais mettre des choses en place, mais on s'aperçoit que ce n'est pas si facile. Il faut d'abord se mettre dans le moule. La mise en place de l'intranet permet de communiquer plus rapidement : on avait un tel retard que pour nous c'est révolutionnaire. Mais il faudrait d'autres systèmes qui ne dépendent pas uniquement de la technologie mais aussi des modifications de comportements. On ne sait pas travailler ensemble et on demande toujours au directeur »*. Ce problème récurrent ne semble pourtant pas près de s'éteindre comme l'explique le Directeur Financier : *« la culture hiérarchique est un frein à la diffusion de l'information mais je ne suis pas sûr qu'il y ait une volonté de l'ensemble de chaque service de la dépasser car ce serait relativement simple : il n'y aucune interdiction de communiquer transversalement. Si cela ne se fait pas, c'est que l'on en ressent pas le besoin... »*.

### **1.2) Les systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage organisationnel**

Comme cela est fréquemment souligné, nous avons mis en exergue des apprentissages générés par des systèmes de contrôle. Par exemple, les tableaux de bord sont un outil incontournable de l'apprentissage incrémental permettant de s'adapter aux évolutions de l'environnement.

Ainsi à propos des tableaux de bord, le DGS nous apprend que les conséquences des informations sont d'ordre politique par des modifications dans la prise de décision et d'ordre administrative par la rencontre des chefs des services les plus en difficultés : *« on essaye d'adapter le système en conséquence »*. Le DGA précise cette idée en citant par exemple, que *« pour l'absentéisme, il faut davantage responsabiliser les chefs de services même s'il n'y a pas de remise en cause de normes à cause de certaines règles sociales. On analyse juste ce qui se passe et on tente de corriger avec les moyens que l'on a »*. Ce constat est approfondi plus loin car il augure déjà de différences dans les niveaux d'apprentissage induits par ce type de système de contrôle.

L'opinion du Premier Adjoint quant à l'utilisation des informations du tableau de bord établit clairement le processus de diffusion des informations entre les domaines administratif et politique : *« les informations du type degré de consommation de masse salariale ou absentéisme nous permettent un certain degré de liberté et de marge de manœuvre quant à la*

*mise en place de décisions modificatrices et de mesures correctrices en conseil municipal. D'autres informations comme l'évolution des dépenses fournie par le service contrôle de gestion ont permis des changements : l'année dernière, nous avons constaté que l'on avait ordonnancé des mandats de dépenses pour des sommes assez dérisoires qui revenaient de façon assez récurrente sur le même fournisseur, on a alors rationalisé la gestion des achats avec le renforcement de certaines fonctions (magasin)[...] Si on n'avait pas les instruments de suivi, on travaillerait à l'aveugle ».*

Dans le fonctionnement de l'organisation municipale, des changements sont perceptibles, notamment dans les relations administratifs/politiques ou élus/citoyens. Le Maire explicite ainsi le contrôle politique : *« nous avons essayé de changer de méthode. Nous utilisons la méthode participative en faisant confiance aux compétences en place. Par exemple, concernant l'adjoint aux Travaux, il lui arrive fréquemment d'être à 5 heures du matin avec les équipes techniques pour discuter [...] Cela crée une relation de confiance et de proximité qu'ils n'avaient jamais connus [...] Nous utilisons également la méthode participative car les services ne recensent pas assez les problèmes. Nous avons créé une équipe spéciale composée du maire, de l'adjoint à la circulation et au stationnement et de deux ou trois responsables de services des travaux de proximité. Cette structure va sur le terrain, tous les jeudis, pour rendre visite aux citoyens qui nous écrivent. Nous écoutons et tentons de réaliser en suivant. Dans cette action, nous expérimentons une relation intime entre élus et réalisateurs ».* Comme le confirme le Maire *« dans une organisation extrêmement bureaucratique et pyramidale avec énormément de relais, la mise en place de cette équipe d'intervention rapide choque pas mal de monde, y compris certains chefs de service [...] Certains ont essayé de la casser car ce n'est pas dans leur culture de prendre des décisions de cette manière ».*

Les contrôles comptable et budgétaire, par définition, engendrent des échanges d'informations entre responsables de service administratifs et élus politiques. Ils se déroulent classiquement sous la forme d'émissions de visas pour les premiers et de notifications de crédits pour les seconds.

Au niveau juridique, le contrôle existant concerne, tout d'abord, le courrier avec une facette prévention (contrôle/conseil en amont), complétée par une facette « gestion du contentieux et révision des incidents ». Ensuite, une nouveauté est apparue du service juridique de la municipalité. Il s'agit d'une forme de contrôle préparatoire de la légalité. Cette action consiste à centraliser dans une base de données l'ensemble des procédures et instructions juridiques nécessaires à la résolution de problèmes et de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs de l'organisation, ces informations. Ce recueil peut alors s'apparenter à une forme de mémoire organisationnelle puisqu'elle répertorie également l'ensemble des difficultés et questions juridiques passées.

Concernant le contrôle des satellites et des associations, la procédure d'obtention d'une subvention, qui s'effectue selon un renouvellement annuel à des dates fixes, est encadrée par les commissions municipales concernées (examen du dossier et proposition de subvention au bureau municipal avant présentation au budget). *« Le seul contrôle des associations est a posteriori puisqu'on a l'obligation de joindre avec les comptes administratifs, un certain nombre de bilans »* affirme le Directeur Financier. Le responsable du contrôle de gestion précise qu'il existe un suivi mensuel : *« on a une vision quantitative [...] ce suivi permet de prendre en compte les problèmes et dans la plupart des cas de les résoudre ».* Cependant, le résultat de ce suivi est difficile à évaluer, car au-delà des conventions d'objectifs et de l'interventionnisme des élus, comme le précise le Maire *« il faudrait qu'elles s'impliquent dans l'animation de la ville. Ceci permettrait de juger de l'efficacité de notre suivi ».*

Enfin, au niveau du contrôle externe, les remarques et suggestions émises par le Préfet, par le Comptable public ou enfin par la Chambre Régionale de Comptes font déjà office de diffusions d'information vers la municipalité tandis que leur prise en compte par celle-ci, sans être systématique, représente une première forme de mémorisation de connaissances.

Cette première étape de l'étude des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel consistait en la distinction des contrôles bloquants et stimulants. Il s'agit maintenant, dans une seconde et dernière étape, de comprendre en fonction de la phase d'apprentissage (production, diffusion, mobilisation) en quoi les apprentissages permis par les systèmes de contrôle sont adaptatifs ou génératifs.

## **2) Détermination des types d'apprentissage**

La détermination des types d'apprentissage organisationnel nécessite une utilisation « globale » de la grille de lecture présentée en fin de deuxième partie. Cette étape constitue l'aboutissement de notre travail puisqu'elle vient répondre à la question du degré d'interaction et surtout à celle du contrôle en tant que levier du changement organisationnel.

Systèmes de contrôle	Rôle syst. de contrôle	Type d'apprent.	Exemples d'apprentissage	Lieu
<b>Contrôle interne :</b>				
– contrôle comptable	stimulant	Aucun		Administratif
		Adaptatif	Modification de procédures de circuit de l'information	Administratif
– contrôle budgétaire	stimulant	Adaptatif (budget)	Modification du budget	Administratif et/ou Politique
– contrôle opérationnel	stimulant	Génératif	Abandon d'un projet politique suite à une expertise technique	Administratif
– contrôle de gestion	stimulant	Aucun	Absence de modification des moyens dans le cas du théâtre, de la crèche ou de l'absentéisme	Administratif et/ou Politique
		Adaptatif	Modification des moyens (menus, etc.) de la cantine suite à la baisse d'activité	Administratif

– contrôle satellites	stimulant	Aucun	Absence de modification des moyens dans le cas des associations sportives ou culturelles importantes	Politique
		Adaptatif	Modification des moyens (niveau de subvention) des petites associations	Politique
– Contrôle juridique	stimulant	Adaptatif	Modification des procédures de marché public, de rémunération du personnel	Administratif
– Contrôle politique	stimulant	Adaptatif	Mise en place d'une équipe volante	Politique
		Génératif	Adaptation des politiques aux besoins des citoyens	Politique
<b><u>Contrôle externe</u></b>				
– Préfet	stimulant	Adaptatif	Modification des procédures de marché public, de rémunération du personnel	Administratif
– Comptable public	stimulant	Aucun		Administratif
		Adaptatif	Modification des procédures de comptabilisation	Administratif
– CRC	stimulant	Aucun		Administratif

Tab. 3 - Détermination du niveau d'apprentissage organisationnel

Le principal objectif qui nous guide dans ce travail consiste à identifier, dans le cas de l'organisation étudiée, des systèmes de contrôle capables de remettre en cause les objectifs de l'organisation. Ces systèmes correspondraient, au sens où nous l'entendons, à des contrôles porteurs d'apprentissages génératifs. Or, si un point est rarement abordé lorsque les interactions contrôle/apprentissage sont étudiées, il s'agit bien de la mobilisation des connaissances par les systèmes de contrôle. Cette phase apparaît, à première vue, comme le point d'orgue de l'apprentissage organisationnel : les réalisations et les actions sont réinterprétées au moyen de règles qui sont le fruit d'expériences antérieures, plus ou moins récentes. Ainsi, les connaissances produites et diffusées par les systèmes de contrôle peuvent constituer à terme un nouveau référentiel dans l'organisation, lorsqu'elles sont réutilisées par un certain nombre de personnes ou groupes de personnes.

S'il est toujours difficile d'identifier sur une courte période des phénomènes de mobilisation des connaissances par les systèmes de contrôle, certains propos et observations synthétisés dans le tableau ci-dessus sont toutefois évocateurs. Ainsi, le Directeur Financier cite qu'« *il arrive qu'au niveau du contrôle, on tienne compte de la réglementation juridique pour faire évoluer les procédures : au niveau des marchés publics, on a créé une cellule au sein des services techniques qui met à jour les procédures. Dans ce cas, cela provient davantage des acteurs extérieurs du type préfet ou comptable public* ». Le Secrétaire Général se prononce dans ce sens quand il évoque les marges d'évolution des pratiques de contrôle externe - « *les*

*observations de la préfecture ne portent la plupart du temps que sur la forme tandis que sur le fond, cela ne va jamais très loin » - mais aussi que « ces contrôles ont l'avantage de nous sensibiliser sur des choses que l'on n'a pas forcément vues par rapport à la réglementation. Cela peut certainement nous permettre de faire mieux la prochaine fois. Par exemple en mettant en place une procédure de révision des incidents juridiques, on peut avancer si telle procédure n'a pas fonctionné à plusieurs reprises dans l'année, on peut faire en sorte que l'année suivante, cela ne se reproduise pas ».* Cette forme de mobilisation des connaissances induites par des formes de contrôle externe ne peut être cependant assimilée à la naissance d'un apprentissage génératif proprement dit, tant les recommandations émises par ces formes de contrôle traitent de critères et d'aspects indispensables au maintien du cadre de la légalité imposée à ce type d'organisation publique.

De manière plus pragmatique, dans certains cas, le contrôle opérationnel effectué par les fonctionnaires en interne s'avère un moyen d'infléchir la politique préconisée par les élus et ainsi les objectifs de l'organisation. Le Directeur des Services Techniques précisent ainsi : *« notre rôle de conseil permanent fait que les élus rectifient leur projet si on arrive à les convaincre »*. Par exemple, la majorité souhaitait construire un palais des congrès dans une ancienne halle du centre-ville. Les services techniques pensaient que cela poserait de gros problèmes d'ordre fonctionnel. Les élus ont accepté la réalisation d'un diagnostic technique pour étudier la compatibilité. L'étude a démontré l'impossibilité du projet. Il rajoute : *« cela montre que s'il y a validation par les élus, il y a quand même une phase de dialogue. Au début, ils allaient très vite, trop. Maintenant, ils respectent les étapes du processus même s'il peut paraître long »*.

A l'inverse, dans certains cas, le contrôle effectué par les opérationnels peut ne pas influencer les choix politiques, voire ces derniers peuvent être effectués en dépit des conclusions des services administratifs. Le directeur du Contrôle de gestion nous rapporte qu'une analyse approfondie du fonctionnement des services communaux concluait à une baisse de fréquentation des crèches de la ville. Pourtant les élus de la municipalité ont intégré la construction d'une nouvelle crèche dans leur programme pour l'année suivante. Cet équilibre recherché dans la cohérence entre indicateurs et objectifs fixés *a posteriori* et politiques engagées semble donc difficile à atteindre comme le précise le Maire : *« il n'y a pas toujours cohérence : on a décidé de construire une nouvelle crèche avec 10 places de plus alors que la crèche en question que l'on a transféré dans de nouveaux locaux est en baisse de fréquentation de plus de 5%. Il n'y a pas cohérence, il y a seulement des raisons subjectives. En effet, les crèches, c'est particulier avec un personnel extrêmement difficile, exigeant, contestataire : on est obligé d'être très prudent. On fait avec les organisations dont nous avons hérité »*. Pour encore mieux expliciter cette relation entre gestion administrative et action municipale, l'avis du Premier Adjoint nous rappelle la complémentarité indispensable des contrôles, notamment au travers des réunions de quartiers : *« le contrôle de l'action municipale ne s'exerce pas uniquement par le regard et l'écoute que peuvent porter les élus. On a un encadrement de qualité qui connaît bien son métier. Les fonctionnaires représentent un moyen précieux de contrôle formel de l'action municipale »*.

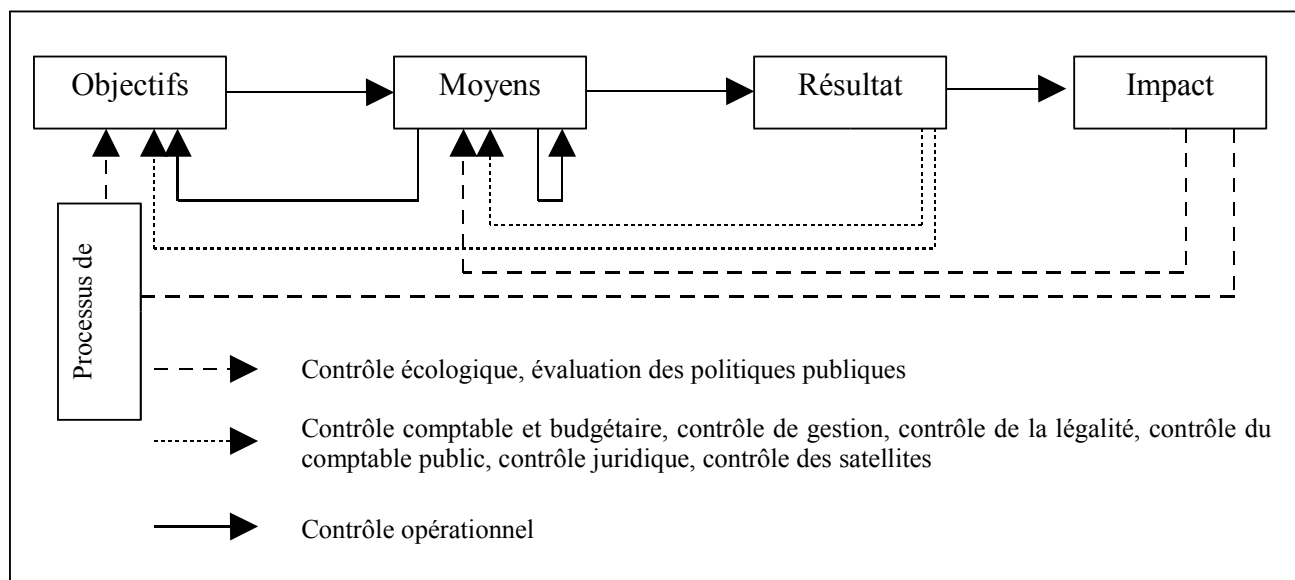
L'ambiguïté dans la recherche d'un équilibre entre les contrôles des opérationnels et des élus est finalement résumée ainsi : *« dans le fond, on gère des services publics qui sont souvent des services marchands et l'utilisateur s'avère être un client. L'évolution de la fréquentation de certains services est une mesure intéressante du degré de satisfaction que nous apportons, comme par exemple le service de repas à domicile ou les crèches. Elle permet de se projeter sur l'évolution envisageable des besoins. En matière de crèche, on a pris la décision d'en construire une qui certes en remplacera une autre mais qui permettra d'améliorer l'offre de*

services de façon significative. Mais ce choix de crèche n'est pas exclusivement lié aux résultats fournis par le contrôle de gestion. Ces outils sont utiles mais nous ne sommes pas une multinationale qui travaille les yeux rivés sur les chiffres et indicateurs financiers : le contrôle de gestion ne motive pas seul les décisions que nous prenons mais c'est un outil d'aide à la décision indispensable. Etant aussi une organisation politique, il y a une part d'irrationnel. Dans ce contexte, le contrôle de gestion permet à l'irrationnel de ne pas devenir irraisonnable ». D'autres exemples sont cités par le Maire : « dans les abattoirs, nous avons affaire à une gestion difficile car l'établissement est en déficit chronique, on suit les statistiques et dans le même temps, il y a des clients insatisfaits. Cela nous a amené à revoir les horaires de travail, l'organisation et là on a amélioré le tonnage, le déficit ».

Au final, même si une représentation concrète de formes de mobilisation des connaissances permises ou provoquées par des systèmes de contrôle en place apparaît difficile à retranscrire dans une période d'observation limitée dans le temps et sous la contrainte de la contextualisation de l'étude, certains systèmes de contrôle identifiés (opérationnel, politique) lorsqu'ils sont utilisés de manière combinée voire complémentaire, semblent pouvoir engendrer des apprentissages génératifs, ne serait-ce que par leur capacité à influencer la décision politique et donc finale. Les exemples formulés ici rendent compte de cette possibilité : les révisions d'objectifs politiques sont le fruit d'une utilisation nouvelle de contrôles internes. Celle-ci est à rapprocher de la conception des systèmes interactifs telle qu'est formulée par Simons (1995).

### 3) Détermination des liens entre contrôle et apprentissage

Une approche globale du contrôle de gestion public considère, en plus des objectifs, moyens et résultats de l'action publique, l'impact des réalisations sur l'environnement. Huron (1998) remarque ainsi que les résultats de l'action publique doivent être comparés, dans une perspective traditionnelle, aux objectifs et aux moyens, mais aussi et plus originalement, être mis en relation avec la dimension publique de la collectivité locale grâce à la mesure de la satisfaction de la population. L'évaluation des politiques publiques s'inscrit alors dans une perspective de contrôle plus large que celle du contrôle de gestion, entendue au sens traditionnel. Comme le remarquent Santo et Verrier (1993), l'évaluation est à envisager comme un système de contrôle stratégique de l'action publique, complémentaire avec les autres systèmes de contrôles. Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques ainsi que le contrôle de gestion peuvent être considérés comme des supports de décision stratégique et politique.





*Fig. 4 - Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel au sein d'une collectivité locale*

En considérant que le processus d'adaptation d'une organisation à son environnement est le fruit de processus d'apprentissage contrôlés, l'enjeu théorique est un rapprochement des théories du contrôle et de l'apprentissage organisationnel. Fondamentalement et comme montré dans le schéma, la simple comparaison des résultats aux objectifs, mécanisme de contrôle élémentaire, permet d'engendrer un processus d'apprentissage. La question concerne alors la possibilité pour une organisation publique de remettre en cause ses procédures de fonctionnement (apprentissage adaptatif) voire ses objectifs politiques (apprentissage génératif).

Précédemment, nous avons constaté que ce n'est pas parce qu'un système de contrôle produit, mobilise et diffuse de la connaissance qu'il va engager un apprentissage adaptatif (adaptation des moyens), ou génératif (remise en cause des objectifs de l'organisation). Il est nécessaire, en effet, que cette connaissance soit « acceptée » par le décideur, ici le politique. La connaissance produite est en effet axée la plupart du temps sur une logique technico-managériale (au moins quand elle est générée par le niveau administratif). Selon le cas, la logique politique peut ou ne pas dépasser ce niveau de connaissance pour influencer la prise de décision (exemple des crèches ou de la construction de la halle). Nous avons également remarqué, qu'à ces occasions, les systèmes de contrôles stimulant l'apprentissage organisationnel génèrent plus facilement un apprentissage adaptatif qu'un apprentissage génératif, l'influence du domaine politique paraît en effet plus prégnante sur les objectifs que sur les moyens de l'organisation – excepté concernant les contrôles qualifiés de politique.

Ainsi, la prise en compte de l'évaluation de la politique publique que l'on peut rapprocher ici des connaissances produites par les réunions de quartiers, décrit précédemment comme un contrôle de nature politique, permet d'affecter rapidement des moyens à des opérations particulières (par exemple la réfection des trottoirs), ou de bien tenir compte de l'avis des administrés pour engager, ou bien modifier, une politique. Cet élément, bien spécifique au cas des organisations publiques, met en relief notre conclusion principale quant à l'étude des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel : les contrôles politiques, effectués au sommet de la hiérarchie, peuvent engendrer des apprentissages génératifs tandis que les contrôles opérationnels, effectués à la base par les administratifs, subissent le filtre des élus. Il semble donc nécessaire de rechercher des pistes d'amélioration concernant l'efficacité de ces derniers contrôles en termes de production d'apprentissages génératifs.

#### **4) Propositions d'évolutions possibles des systèmes de contrôle actuels pour favoriser l'apprentissage organisationnel**

Il est évident que l'existence d'un contrôle apprenant, au sens où il permettrait un transfert fluide des informations puis des connaissances entre les diverses strates de l'organisation, nécessite certaines évolutions dans les pratiques entrevues. Celles-ci rejoignent les observations réalisées par Bœuf (1999) lorsque l'auteur évoque de nouvelles formes de contrôle dans les organisations publiques. Celles-ci semblent se développer dans trois directions : une volonté de réforme des contrôles externes, un approfondissement des contrôles internes et de réelles évaluations des politiques publiques locales.

Premièrement, les élus préconisent souvent la recherche d'une véritable « sincérité » entre contrôleur et contrôlé, les difficultés de la gestion locale étant au cœur de cette relation. Dans

le cas qui nous intéresse, cette relation de transparence, notamment entre élus et administratifs, pourrait trouver sa source dans une révision des modes de contrôles qui bloquent l'apprentissage (culture bureaucratique, structure hiérarchico-fonctionnelle poussée à l'extrême), au travers par exemple d'introductions plus fréquentes de formes de management par projet et d'une meilleure implication des acteurs administratifs dans le processus de décision politique.

Deuxièmement, si le contrôle de la dépense publique locale, ressenti comme indispensable, impose une clarification dans les modes d'organisation et dans les pratiques des élus et fonctionnaires, en complément, les remarques du contrôle externe du type CRC ou Préfet (systèmes de contrôle générant peu ou prou d'apprentissages) doivent être mieux intégrées au processus d'information des collectivités locales, avec par exemple la création d'un service de veille juridique ou la rédaction d'un guide de procédures au niveau des marchés publics. Les connaissances produites par ces contrôles externes seraient d'autant mieux diffusées et mémorisées en interne.

Troisièmement, concernant l'évaluation des politiques publiques à travers la comparaison des impacts aux objectifs et aux moyens mis en œuvre, si le contrôle doit s'attacher à mettre en place une organisation structurée dans ses services et fondée sur des objectifs clairs (suivi par tableaux de bord, évaluation sur le terrain des mesures mises en œuvre,...), sa finalité doit atteindre un niveau supérieur en permettant non seulement de mettre en évidence des performances insuffisantes ou des comportements inadaptés au contexte, mais aussi en favorisant l'adaptation des organisations publiques à leur environnement. Dans ce contexte, le contrôle jouerait alors un rôle primordial dans le fait que ces organisations apprennent : meilleure coordination entre élus et administratifs, création de comités de pilotage à l'intérieur de l'organisation pour diffuser et mobiliser les connaissances, rapprochement des pratiques de contrôle, utilisation plus cohérente par les élus des données de gestion.

En synthèse, ces perspectives d'amélioration proposent la mise en place de systèmes de contrôle stimulant l'apprentissage génératif. Mais les conditions nécessaires à leur mise en place peuvent laisser encore circonspect tant la complémentarité des comportements et attitudes des élus et des administratifs semble encore à ses prémices.

## **Conclusion**

Malgré leur portée limitée, les observations réalisées au cours de cette recherche représentent une contribution au domaine de recherche encore peu exploré des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel (Bouquin, 1999 ; Kloot, 1997). Les dimensions du problème de la relation contrôle/apprentissage organisationnel sont maintenant bien établies, comme montré dans les deux premières parties. Cependant, il est difficile d'établir des relations causales explicites entre ces différentes dimensions. Nous en sommes donc restés principalement à une démarche descriptive teintée de quelques prescriptions, permettant, certes de manière simplificatrice, d'illustrer par des exemples des systèmes de contrôle apprenants. Si une analyse plus systématique permettrait de fournir des réponses plus robustes à la question de la capacité d'apprentissage des systèmes de contrôle, quelques points relevés au cours de notre enquête semblent toutefois éclairer les relations entre contrôles et apprentissage et, ainsi, compléter le travail de recherche de Kloot (1997), première réalisation concrète d'une étude des interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le

contexte d'une collectivité locale et fil directeur de notre travail. Il est ainsi possible de confronter nos résultats aux siens.

<b>Caractéristiques d'un système de contrôle apprenant chez Kloot (1997)</b>	<b>Cas de l'étude de Deltaville</b>
Informations comptables appropriées	Perfectionnement des outils comptables et financiers et amélioration du conseil promulgué par les contrôles externes, notamment CRC et Comptable Public.
Systèmes de mesures des performances	Non évoqué
Systèmes de récompenses associés	Non évoqué
Une réelle prise de décision participative	Recherche d'une meilleure coordination entre élus et personnels administratifs
Des programmes de formation et développement	Non évoqué
Une planification stratégique	Plus grande participation des domaines technico-managériaux aux décisions politiques annuels
Haute qualité	Création de commissions de pilotage, de service de veille juridique, d'« équipes terrain » dans l'objectif de perfectionner les analyses en interne et d'améliorer le service aux administrés.
Développement d'une vision partagée	Recherche d'une meilleure coordination entre élus et personnels administratifs

*Tab. 4 - Eléments comparatifs entre le cas étudié par Kloot (1997) et le cas de Deltaville*

Le tableau comparatif ci-dessus met en évidence une convergence globale entre nos résultats et ceux obtenus par Kloot (1997). Toutefois, des divergences apparaissent lorsqu'une comparaison approfondie est réalisée. Tout d'abord, il apparaît que nos analyses n'ont pas porté explicitement sur des objets identiques, ceci étant le cas en ce qui concerne l'existence de programmes de formation et de développement ou bien de systèmes de récompenses. Dans ces domaines, il semble pourtant évident, conformément aux conclusions de l'étude Kloot (1997) plus aboutie de ce point de vue, qu'une clarification des systèmes de mesure de la performance conjuguée à des systèmes de récompenses adéquats pourrait également participer, dans le cas de Deltaville, à des formes de contrôles apprenants. Ensuite, contrairement à cette première divergence, il semble que nos analyses complètent les conclusions de cet auteur dans la mesure où elles appréhendent l'influence de la dimension politique sur les relations entre contrôle, plutôt influencé par une logique managériale, et apprentissage organisationnel.

En effet, une logique politique peut, dans certains cas, éviter qu'un système de contrôle, pourtant semblant stimuler l'apprentissage organisationnel, ne génère des modifications des moyens et/ou des objectifs de l'organisation. Dans d'autre cas, des pratiques de contrôle semblent être plus à même de produire des apprentissages adaptatifs ou génératifs. Au contraire des propositions de Kloot (1997), l'existence de caractéristiques décrites précédemment (tableau 6) nécessaires pour un système de contrôle apprenant ne suffiraient donc pas à l'activation du processus d'apprentissage, requérant une appropriation par le décideur de la connaissance produite, diffusée et mobilisée. Au-delà de ces phases classiques de l'apprentissage organisationnel, il apparaît ainsi qu'une étape supplémentaire, que nous pouvons intituler « Filtration de la connaissance », devrait être adjointe pour appréhender la globalité du processus de décision sur la base des connaissances disponibles. Cette étape, permettrait alors à l'information produite par les systèmes de contrôle de passer du statut de connaissance à celui de décision influençant une modification des moyens, dans le cas d'apprentissage adaptatif, mais aussi des objectifs de l'organisation, dans le cas d'apprentissage génératif.

## Bibliographie

- ALTER N.**, 1990, *La gestion du désordre en entreprise*, L'Harmattan
- AMINTAS A.**, 1996, « Un modèle d'apprentissage pour les outils de gestion », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*, Valenciennes
- ANDERSON E., OLIVER R. L.**, 1987, « Perspectives on behavior-based versus outcome-based salesforce control systems », *Journal of Marketing*, Vol. 51, p. 76-88
- ANTHONY R. N.**, 1965, *Planning and Control Systems : a Framework for Analysis*, Harvard University Press
- ARGYRIS C., SCHÖN D.**, 1978, *Organizational learning*, Reading, MA : Addison-Wesley
- ARGYRIS C., SCHÖN D.**, 1996, *Organizational learning II - Theory, Method end Practice*, Addison-Wesley Publishing Company
- BATAC J., DE LA VILLARMOIS O.**, 2002, « Apprentissage organisationnel et contrôle : le cas d'une banque de détail », *Séminaire - Journée d'Etude « Information, Connaissances et Stratégies des organisations »*, Pau, juin
- BENAVENT C., DE LA VILLARMOIS O.**, 2000, « Contrôle des réseaux commerciaux et apprentissage organisationnel, *Communication aux XVèmes Journées Nationales des IAE*, Biarritz/Bayonne, septembre
- BŒUF J. L.**, 1999, « Le contrôle des collectivités territoriales », *Les Cahiers Français*, n° 293, octobre-décembre
- BOLLECKER M.**, 2000, « Suivi des réalisations en contrôle de gestion et apprentissage organisationnel », *Communication aux XVèmes Journées Nationales des IAE*, Biarritz/Bayonne, septembre
- BOLLECKER M.**, 2002, « Le rôle des contrôleurs de gestion dans l'apprentissage organisationnel : une analyse de la phase de suivi des réalisations », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 8, vol. 2, novembre
- BOUQUIN H.**, 1994, *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF, Collections Que Sais-Je ?
- BOUQUIN H.**, 1996, « Pourquoi le contrôle de gestion existe-t-il encore ? », *Gestion*, vol. 21, n°3, p. 97-103, septembre
- BOUQUIN H.**, 1997, *Comptabilité de gestion*, Sirey
- BOUQUIN H.**, 1999, « Contrôle et stratégie » in B. Collasse (coord.), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle, Audit*, Economica
- BOUQUIN H.**, 2001, *Le contrôle de gestion*, PUF, 5<sup>ème</sup> édition, Paris
- BORGONOV E., BROVETTO P. R.**, 1988, « The concept of bureaucratic and managerial control in public administration », in « *Management development and the public sector* », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovetto, and R. Holzer, Avebury
- BURLAUD A.**, 1990, *Coûts, contrôle et complexité dans les organisations*, in ECOSIP, Gestion Industrielle et Mesure Economique, Economica, p. 169-182
- BURLAUD A., MALO J. L.**, 1988, « Les organisations complexes : un défi aux méthodes traditionnelles de contrôle de gestion », *Revue Française de Comptabilité*, n°187
- BURLAUD A., SIMON C. J.**, 1997, *Le contrôle de gestion*, La Découverte
- CARASSUS D.**, 2002, « L'audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d'évolution du système d'information de gestion local », *Thèse de gestion*, Pau
- CARLES J.**, 1996, « Pour une approche plurielle du contrôle de gestion dans les collectivités locales », in « *Le Maire-Entrepreneur* », publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de Jean-Jacques Rigal et Rober Le Duff, Presses Universitaires de Pau

- CHIAPELLO E.**, 1996, « les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, vol. 2, p. 51-74, septembre
- CORIAT B., WEINSTEIN O.**, 1995, *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le Livre de Poche.
- CSOEC**, 1991
- CYERT R. M., MARCH J. G.**, 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall
- DE GEUS A. P.**, 1988, « Planifier c'est apprendre », *Harvard - L'Expansion*, Hiver
- DE LA VILLARMOIS O.**, 1999, *Le contrôle du réseau bancaire : exploration de la faisabilité et de la pertinence d'une démarche de comparaison des unités opérationnelles*, Thèse de doctorat en Gestion, Lille, janvier
- DENIS J. P.**, 2002, « Retour sur les principes d'articulation entre contrôle et stratégie - une perspective ago-antagoniste », *Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, mai
- DUPUY Y., GUIBERT N.**, 1995, « La confiance, variable clé d'un contrôle rénové », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*, Montpellier
- DUPUY Y., GUIBERT N.**, 1997, « La complémentarité entre contrôle formel et contrôle informel : le cas de la relation client-fournisseur », *Revue Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 3, vol. 1, mars
- FIOL M., LEBAS M.**, 1992, « Le contrôle de gestion, mode d'apprentissage du management », *Communication à l'Association Française de Comptabilité*
- FIOL C. M., LYLES M. A.**, 1981, « Organizational learning », *Academy of Management Review*, vol. 10, n°4, p. 803-813
- FRANCOIS-NOYER V.**, 1996, « Evaluation des politiques publiques locales et contrôle de gestion : nature d'une relation », *Les cahiers de recherche du CLAREE*, Lille, n°6
- HOFSTEDE G.**, 1981, « Management control of public and non-for-profit activities », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6, n°3, p. 193-211
- HOPWOOD A.**, 1974, *Accounting and human behaviour*, London, Haymarker Publishing limited, Accountancy age book, 213 p.
- HUBER G. P.**, 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », *Organization Science*, Vol.2, n°1, pp.88-115, février.
- HURON D.**, 1998, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE*, Nantes
- KAPLAN R. S., NORTON D. P.**, 1992, « The balance Scorecard - Measures that drive performance », *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 71-79
- KLOOT L.**, 1997, « Organizational learning and management control systems : responding to environmental change », *Management Accounting Research*, Vol.8, n°1, march, pp.47-73.
- LANGVIN P.**, 1996, « Le contrôle dans les théories économiques des organisations », *Cahiers de recherche du Groupe ESC Lyon*
- LEBAS M.**, 1980, « Toward a theory of management control : organizational, information economics and behavioral approaches », *Working Papers, Groupe HEC*, septembre
- LEBAS M., WEIGENSTEIN J.**, 1986, « Management control : the role of rules, markets and culture », *Journal of Management Studies*, mai
- LEVITT B., MARCH J.**, 1988, « Organizational learning », *Annual Review of Sociology*, vol. 14, p. 319-340
- LIVIAN Y. F.**, 1992, « Le concept de culture », *Actes du 3ème Congrès d'AGRH*, Lille, novembre
- LORINO P.**, 1995, *Comptes et Récits de la Performance - Essai sur le pilotage de l'Entreprise*, Les Editions d'Organisation.

- MACINTOSCH N. B.**, 1994, *Management accounting and control systems*, Wiley
- MINTZBERG H.**, 1982, *Structures et dynamique des organisations*, Les éditions d'Organisation
- NELSON R., WINTER S.**, 1982, *An evolutionary theory of economic change*, The Belknap Press of Harvard University Press
- OLSEN M. E.**, 1978, *The process of social organization*, Holt Rinehart & Winston, New York
- OUCHI W.**, 1979, « A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms », *Management Science*, vol. 25, n°9, p. 833-848
- ORIoT F.**, 1999, Construire des maillages pertinents et cohérents de l'entreprise, in « *Faire de la recherche en contrôle de gestion : de la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique* / coord. par Yves Dupuy, Paris, Vuibert
- PATRY M.**, 1994, « L'imputabilité des administrateurs publics », in « *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'Etat* », sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec
- REMY J.**, 1992, « La ville : vers une nouvelle définition ? », *L'Harmattan*, Paris
- SANTO V-M., VERRIER P-E.**, « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? », février 1993.
- SIMONS R.**, 1991, « Strategic Orientation and Top Management Attention to Control Systems », *Strategic Management Journal*, p. 49-62
- SIMONS R.**, 1995, *Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business School Press.
- SINKULA J. M.**, 1994, « Market information processing and organizational learning », *Journal of Marketing*, vol. 58, p. 35-45, janvier
- TANNENBAUM A.**, 1968, *Control in organizations*, McGraw Hill, New York
- YOUNG D. W.**, 1988, « Management control in the public sector : overcoming the barriers to progress », in « *Management development and the public sector* », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovetto, and R. Holzer, Avebury
- WEICK K. E., WESTLEY F.**, 1996, « Organizational Learning : Affirming an Oxymoron », in Clegg S. R., Hardy C., Nord W. R., *Handbook 1997* 84-

